Tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg
2e chambre

Numéro 31801 du rôle
Inscrit le 11 décembre 2012

Audience publique du 28 novembre 2013

Recours formé par Monsieur AAA,
contre une décision du ministre des Classes moyennes et du Tourisme
en matière d'autorisation d'établissement

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 31801 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 11 décembre 2012 par Maître David Travessa Mendes, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur AAA, demeurant à …. tendant à l'annulation de la décision du 7 novembre 2012 du ministre des Classes moyennes et du Tourisme portant notification de son intention de révoquer l'autorisation d'établissement de la société à responsabilité limitée BBB S.àr.l. au motif que l'honorabilité professionnelle de Monsieur AAA serait compromise ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 11 janvier 2013 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Ardavan Fahtolahzadeh, en remplacement de Maître David Travessa Mendes, et Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbruck en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 11 novembre 2013.

Par courrier du 10 août 2012, le ministre des Classes moyennes et du Tourisme, ci-après désigné par « le ministre », informa Monsieur AAA, concernant l'ensemble des autorisations d'établissement émis en son nom, qu'il « (…) *résulte de la faillite de la société CCC SARL (matr. : 1991 24 03 265), dont vous étiez le dirigeant social, et du courrier du Centre Commun de la Sécurité Sociale, que vous avez accumulé des dettes importantes auprès des créanciers publics.*

J'aimerais d'emblée vous rappeler que la loi d'établissement du 2 septembre 2011 dispose à l'article 4.4 comme suit :

« Art.4. L'entreprise qui exerce une activité visée à la présente loi désigne au moins une personne physique, le dirigeant, qui

4. ne s'est pas soustrait aux charges sociales et fiscales, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou a dirigée. »

Je suis disposé à maintenir vos autorisations d'établissement à condition que vous produisiez la quittance ou un échéancier de remboursement des dettes accumulées par la société CCC SARL (……. € au titre du CCSS) et des cotisations sociales redues par la société DDD SARL (...... € au titre du CCSS).

A défaut de régularisation de la situation endéans un mois, je me verrai malheureusement contraint d'ouvrir une procédure de révocation de toutes les autorisations reposant sur votre nom, conformément à l'article 28 (3) de la loi d'établissement du 2 septembre 2011 (…) ».

Suite à une réunion entre parties le 25 septembre 2012 et à trois courriers des 15, 23 et 26 octobre 2012, par lesquels le litismandataire de Monsieur AAA fournit au ministre la preuve du paiement des arriérés de cotisations sociales de la société à responsabilité limitée DDD et sollicita l'obtention du rapport dressé par le curateur dans le cadre de la faillite de la société à responsabilité limitée CCC S.àr.l., ci-après désignée par « la société CCC », le ministre par décision du 7 novembre 2012 informa le litismandataire de Monsieur AAA de son intention de révoquer l'autorisation d'établissement de la société à responsabilité limitée BBB S.àr.l. au motif que l'honorabilité professionnelle de Monsieur AAA serait compromise. La décision est libellée dans les termes suivants :

« (…) *Le dossier a fait entretemps l'objet d'une nouvelle instruction prévue à l'article 28 de la loi d'établissement du 2 septembre 2011.*

En raison de l'accumulation des dettes très importantes auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale dans le cadre de la faillite CCC SARL (matr. : 1991 24 03 265), dont Monsieur AAA était le dirigeant, l'honorabilité professionnelle de Monsieur AAA est compromise, conformément [à l'] *article 6(4) d de la loi d'établissement du 2 septembre 2011.*

A titre informatif, je vous signale que dès lors qu'un dirigeant social ne présente plus les garanties nécessaires d'honorabilité professionnelle requises, toutes les autorisations reposant sur cette personne font l'objet d'une procédure de révocation.

Il vous est loisible de présenter un nouveau dirigeant social disposant de l'honorabilité et de la qualification professionnelle légalement requises endéans un mois.

Passé ce délai, j'ai l'intention de procéder à la révocation de l'autorisation mentionnée sous rubrique, pour défaut d'honorabilité professionnelle de Monsieur AAA, conformément à l'article 28 de la loi d'établissement du 2 septembre 2011.

A toutes fins utiles, je me permets de vous informer que si Monsieur AAA se décidait à rembourser ces dettes (..... €), la cause de défaut d'honorabilité professionnelle n'existera plus et le refus pourra être reconsidéré (…) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 décembre 2012, Monsieur AAA a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 7 novembre 2012.

Aucune disposition légale ne prévoyant de recours au fond en matière d'octroi, de refus ou de révocation d'autorisation d'établissement, seul un recours en annulation a pu être introduit contre la décision ministérielle litigieuse du 7 novembre 2012 informant le litismandataire de Monsieur AAA de l'intention du ministre de révoquer l'autorisation d'établissement de la société à responsabilité limitée BBB S.àr.l. et constatant que l'honorabilité professionnelle du demandeur est compromise, recours en annulation qui est par ailleurs recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai prévus par la loi.

A l'appui de son recours, le demandeur expose avoir été le gérant administratif de la société CCC , la gérance technique ayant été assumée par Madame EEE, qui était, par ailleurs, titulaire de l'autorisation d'établissement. Le demandeur fait valoir qu'il aurait été une des premières victimes des difficultés financières de la société CCC au motif, d'une part, qu'il aurait été le premier à avoir été licencié et, d'autre part, que, par l'aveu de la faillite par la société CCC , il aurait perdu ses fonds propres investis dans ladite société d'un montant de ….. euros. Concernant le reproche du ministre selon lequel le demandeur se serait soustrait au paiement des charges sociales qui lui aurait incombé en sa qualité de gérant administratif, le demandeur affirme que le montant important des arriérés de cotisations sociales devrait être relativisé dans la mesure où la société CCC aurait, avant la faillite, employé un nombre important de salariés, et, au regard du fait que la faillite aurait été prononcée sur aveu et non pas sur assignation de la part d'un créancier public, de sorte qu'il ne saurait lui être reproché de s'être, avec une intention dolosive, soustrait au paiement des cotisations sociales.

En droit, le demandeur sollicite l'annulation de la décision déférée en ce qu'elle violerait l'article 6 (4) d) de la loi du 2 septembre 2011 qui, en tant que disposition légale de sanction, serait d'interprétation stricte. Ainsi, pour voir son honorabilité professionnelle compromise, il faudrait, premièrement, avoir des dettes envers des créanciers publics et non pas seulement envers un quelconque des créanciers publics, deuxièmement, avoir une accumulation de dettes et non pas un simple retard de paiement, troisièmement, avoir des dettes importantes, qualificatif qui, d'après le demandeur, ne saurait être retenu en l'espèce pour « *les quatre dizaine de milliers d'euro*[s] *sur une période de 20 ans* (…) *eu égard au nombre d'employés de la société* », et, quatrièmement, être en présence d'une faillite prononcée sur assignation d'un créancier public et non pas, comme en l'espèce, d'une faillite sur aveu.

Selon le délégué du gouvernement, le ministre aurait fait une saine appréciation de la situation en se fondant sur l'article 6 (4) d) de la loi du 2 septembre 2011 en vertu duquel l'accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou d'une liquidation judiciaire prononcées affecteraient l'honorabilité professionnelle du dirigeant d'une personne morale et il conclut au rejet du recours, au motif que la société CCC présenterait des arriérés de cotisations sociales d'un montant de 41.999 euros et, tel que cela ressortirait du rapport du curateur de la faillite de la société CCC , des arriérés d'impôts d'un montant de 51.382 euros.

Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours en annulation, il a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et de contrôler si cette décision n'est pas entachée de nullité pour

incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés[1].

En vertu de l'article 4 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, ci-après désignée par « la loi du 2 septembre 2011 », « *L'entreprise qui exerce une activité visée à la présente loi désigne au moins une personne physique, le dirigeant, qui:*

1. satisfait aux exigences de qualification et d'honorabilité professionnelles; et (...)

4. ne s'est pas soustrait aux charges sociales et fiscales, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou a dirigée (…) ».

Ainsi, toute personne physique et morale tombant dans le champ d'application de la loi du 2 septembre 2011 doit être détentrice d'une autorisation d'établissement délivrée soit en son nom personnel, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, soit au nom de la société en présence d'une personne morale, auquel cas les conditions d'honorabilité et de qualifications professionnelles doivent être réunies dans le chef du dirigeant de la société.

En vertu de l'article 6 de la loi du 2 septembre 2011 « *(1) La condition d'honorabilité professionnelle vise à garantir l'intégrité de la profession ainsi que la protection des futurs cocontractants et clients.*

(2) L'honorabilité professionnelle s'apprécie sur base des antécédents du dirigeant et de tous les éléments fournis par l'instruction administrative pour autant qu'ils concernent des faits ne remontant pas à plus de dix ans. Le respect de la condition d'honorabilité professionnelle est également exigé dans le chef du détenteur de la majorité des parts sociales ou des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise.

(3) Constitue un manquement privant le dirigeant de l'honorabilité professionnelle, tout comportement ou agissement qui affecte si gravement son intégrité professionnelle qu'on ne peut plus tolérer, dans l'intérêt des acteurs économiques concernés, qu'il exerce ou continue à exercer l'activité autorisée ou à autoriser.

(4) Par dérogation au paragraphe (3), constituent d'office un manquement qui affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant: (…)

d) l'accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou liquidation judiciaire prononcées (…) ».

Il s'ensuit que selon l'article 3 de la loi du 2 septembre 2011, l'exercice d'une activité réglementée est subordonné au respect des conditions d'établissement, d'honorabilité et de qualification posées aux articles 4 à 27 de ladite loi, étant entendu que la condition d'honorabilité

[1] Cour adm. 4 mars 1997, n° 9517C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Recours en annulation, n° 21 et autres références y citées.

professionnelle n'est, notamment, pas remplie lorsque le dirigeant d'une personne morale sur qui repose l'autorisation d'établissement a accumulé des dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou liquidation judiciaire prononcées. D'une manière générale l'honorabilité professionnelle est compromise par tout comportement ou agissement du dirigeant qui affecte si gravement son intégrité professionnelle qu'on ne peut plus tolérer, dans l'intérêt des acteurs économiques concernés, qu'il exerce ou continue à exercer l'activité autorisée ou à autoriser. Il y a encore lieu de relever que l'article 6 (4) de la loi du 2 septembre 2011 a érigé un certain nombre de comportements comme constituant d'office un manquement affectant l'honorabilité professionnelle du dirigeant, de sorte que, concernant ces manquements, le ministre ne dispose d'aucune marge d'appréciation.

Il y a finalement lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 28 (3) de la loi du 2 septembre 2011, « *le ministre peut révoquer l'autorisation d'établissement pour les motifs qui en auraient justifié le refus* ».

Force est de constater que les éléments relevés par le ministre pour apprécier l'honorabilité professionnelle de Monsieur AAA, à savoir l'accumulation de dettes importantes envers le Centre commun de la Sécurité sociale, constituent un agissement affectant d'office son honorabilité professionnelle, conformément à l'article 6 (4) d) de la loi du 2 septembre 2011, de sorte qu'il appartient au tribunal, statuant en tant que juge de la légalité, de procéder à la vérification de l'exactitude matérielle des faits et de leur nature à motiver légalement la décision litigieuse.

Il échet de relever que, concernant les faits reprochés à Monsieur AAA dans le cadre de son activité au sein de la société CCC , il ressort des pièces et éléments soumis à l'appréciation du tribunal que le demandeur, en sa qualité de dirigeant légal de la société CCC a contribué à l'accumulation de dettes auprès des créanciers publics.

L'argumentation du demandeur consistant à affirmer que l'article 6 (4) d) de la loi du 2 septembre 2011 exigerait l'existence de dettes importantes auprès de l'ensemble des créanciers publics est à rejeter, étant donné que la notion « *créanciers publics* » vise de manière alternative et non pas cumulative l'administration des Contributions directes, l'administration de l'Enregistrement et des Domaines ou le Centre Commun de la Sécurité Sociale. Les travaux préparatoires de la loi du 2 septembre 2011 renseignent, en effet, au sujet de l'actuel article 6 de la prédite loi (article 5 du projet de loi initial) que « *dans le cadre d'une entreprise, le dirigeant a l'obligation de veiller à ce que l'entreprise respecte ses obligations fiscales ou sociales. Le non-respect des obligations fiscales ou sociales de l'entreprise constitue donc inévitablement un manquement personnel du dirigeant.* »[2].

Le moyen tiré du fait que l'article 6 (4) d) de la loi du 2 septembre 2011 se référerait à une accumulation de dettes et non pas à un retard de paiement est à écarter dans la mesure où seul le demandeur qualifie, sans autre explication, les dettes de cotisations sociales accumulées dans le cadre de la gestion de la société CCC de retard de paiement, étant encore relevé, à titre superfétatoire, qu'un retard de paiement des cotisations sociales de plusieurs mois,

---

[2] Doc. parl. n° 6158, Projet de loi réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (…) – Commentaire des articles, p.29.

respectivement d'une année et demie conduit automatiquement et nécessairement à l'accumulation de dettes de cotisations sociales s'élevant en l'espèce à 41.999 euros.

Ce montant a, à juste titre, été qualifié d'important par le ministre pour correspondre aux cotisations sociales de plusieurs mois, de sorte que le moyen y relatif est également à rejeter.

Le dernier moyen demandeur selon lequel l'article 6 (4) d) de la loi du 2 septembre 2011 ne pourrait pas s'appliquer lorsque les dirigeants sociaux auraient fait l'aveu de la faillite, au motif que le prédit article, en faisant référence à une faillite ou liquidation judiciaire « *prononcées* », exigerait que la faillite ou la liquidation judiciaire ait été prononcée à la requête des créanciers publics, est également à rejeter pour ne pas être fondé. En effet, quelle que soit l'identité du demandeur ayant saisi le tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, la faillite est toujours déclarée sous forme de jugement prononcé par ce même tribunal, conformément à l'article 442 du Code de commerce qui dispose que « *La faillite est déclarée par un jugement du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale, rendu soit sur aveu du failli, soit sur assignation d'un ou de plusieurs créanciers, soit d'office* (…) ».

Il suit des développements qui précèdent que le motif mis en avant par le ministre pour conclure que l'honorabilité professionnelle du demandeur est compromise, à savoir l'accumulation d'importantes dettes auprès des créanciers publics a valablement pu justifier la décision sous examen, de sorte qu'en l'absence d'autres moyens, le recours est à rejeter comme n'étant pas fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié et en déboute ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Anne Gosset, premier juge,
Paul Nourissier, juge,

et lu à l'audience publique du 25 novembre 2013 par le vice-président, en présence du greffier Monique Thill.

s. Monique Thill   s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 28.11.2013
Le greffier du tribunal administratif